

3. Майер Г. В. О критериях исследовательского университета // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3(26). С. 6–9; Разработка критериев и нормативно-правовой основы деятельности федерального исследовательского университета как базовой институциональной структуры федерально-региональной научно-технической политики: Отчет НФПК / Г. В. Майер, Г. Е. Дунаевский и др. 2003.

4. Критерии отбора инновационных вузов // <http://www.mon.gov.ru/>

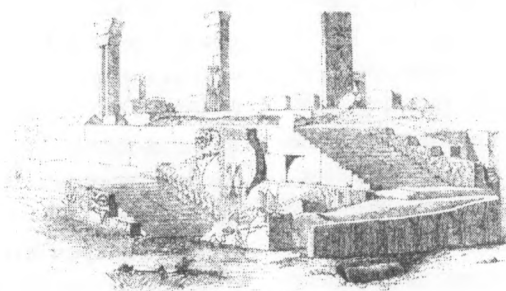
5. Ключев А. К. Структурные подразделения вуза с полномочиями юридического лица: стратегия, проблемы, перспективы // Университетское управление: практика и анализ. 1999. № 3–4(11).

6. Макаркин Н. П., Томилин О. Б., Бритов А. В. Роль организационной культуры в эффективном менеджменте высшего учебного заведения // Университетское управление: практика и анализ. 2004. № 5–6(33). С. 152–162.

7. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ.

8. Садовничий В. А. В поисках нового подхода к развитию образования и производительных сил в России: университетские округа // Университетское управление: практика и анализ. 2000. № 2(13). С. 7–11.

9. Макаркин Н. П., Фомин Н. Е., Ивлев В. Н. Университетские комплексы в Мордовии // Университетское управление: практика и анализ. 2001. № 3(18). С. 47–52.



С. А. Беляков, В. Ж. Куклин

О СИСТЕМНЫХ АСПЕКТАХ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

S. A. Belyakov, V. J. Kuklin

About system aspects of educational management organization

State and organizational problems of educational management as a branch of economics are considered.

В современных условиях система образования является основным социальным институтом, определяющим развитие общества и государства. Из трех функций государства — «учить, лечить и охранять» — образование определяет главную на современном этапе составляющую — формирование будущего, т. е. развитие, тогда как остальные направлены, в первую очередь, на сохранение стабильности.

Специфическим именно для системы образования является и тот факт, что результаты функционирования системы образования — «выходная продукция» и возможность оценки ее качества отдалены от момента принятия управленческих решений достаточно большим интервалом времени, определяемым длительностью реализации полно-

го цикла образовательной программы: для общего образования этот интервал не менее трех лет, для высшего — от четырех до шести лет.

Проблемой является также и выделение измеримых (не только — и не столько — количественных, но, в первую очередь, качественных) характеристик результатов деятельности системы образования (как системы в целом, так и отдельных ее элементов — учебных заведений, научных и обеспечивающих организаций и собственно органов управления образованием). Не требует дополнительного обоснования тот факт, что чисто количественные характеристики их деятельности не являются адекватными показателями оценки деятельности системы и ее элементов (что иллюстрируется, в частности, непрекращающимися дискуссия-

ми относительно понятий «качество образования», «качество деятельности учебного заведения», «качество управления» и методов их измерения)¹.

Следует также отметить, что в систему образования входят активные элементы с собственным целеполаганием, обладающие определенной автономией и достаточно широкими возможностями адаптации к изменениям внешней среды и управляющим воздействиям. А с учетом отмеченной выше длительности интервала времени, отделяющего момент принятия решения от момента «измерения» и оценки результатов влияния этого решения на функционирование системы, очевидными являются сложности, возникающие перед органами управления. Система управления образованием должна не только учитывать отмеченные особенности управляемых объектов, но и одновременно формировать управляющие воздействия в соответствии с предполагаемым «будущим», т. е. на основе некоторой модели развития. Иначе говоря, необходимо отчетливо понимать, что принимаемые сегодня управленческие решения в большинстве своем приведут к существенным изменениям в системе только через достаточно большой срок, и с учетом адаптивности элементов результаты могут существенно отличаться от предполагаемых, в том числе и вследствие изменений внешней среды.

В связи с этим важнейшую роль играют вопросы выбора механизмов управления и необходимого для их эффективного использования систем мониторинга, моделирования и прогнозирования.

Характеризуя управление, принято выделять в качестве основных следующие этапы:

- определение желаемого состояния объекта управления, к которому он должен прийти, или желаемого направления движения объекта — цель;
- определение текущего положения объекта и/или траектории его движения относительно цели — позиционирование;
- определение последовательности управляющих воздействий, направленных на перевод объекта в желаемое состояние, или изменение направления его движения и определение необходимых для этого ресурсов — программа;
- реализация управляющих воздействий, обеспечивающих движение объекта к намеченной цели — выполнение программы.

В действительности этапов больше, они могут быть расписаны более детально, в схеме должна наличествовать обратная связь для коррекции движения объекта, но суть дела от этого не меняется.

Следовательно, осуществляя управление тем или иным объектом, необходимо с определенной степенью регулярности выполнять следующие действия:

1. Намечать желаемое положение объекта, по каким-либо выбранным параметрам лучшее, нежели то, которое он занимает в настоящее время. Для этого необходимо определить (выбрать или сконструировать) параметры (показатели), по которым можно оценивать (характеризовать) положение объекта; при этом параметры должны быть едины для всех положений объекта и измеримы.
2. Определять, каким образом будет/должно меняться положение объекта при переходе из существующего положения в желаемое.
3. Определять, как будет влиять совокупное изменение параметров (показателей) объекта на его положение относительно поставленной цели.
4. Определять, каковы будут последствия управляющих воздействий в ходе передвижения/перемещения объекта.
5. Определять положение объекта управления относительно поставленной цели, оценивать отклонение от намеченной траектории движения и т. д., вплоть до осуществления необходимых воздействий на объект управления для приведения его в нужное состояние.

Существенным в этом процессе является измерение параметров объекта управления, их сопоставление, оценка и прогнозирование изменений.

Если учесть, что изменение положения объекта управления или траектории его движения в случае сложных систем, к которым относится система образования, обусловлено не только управляющим воздействием субъекта управления, но и рядом других факторов (связанных с изменениями внешней среды и внутренними изменениями объекта управления), осуществление указанных действий должно происходить достаточно часто, если не сказать — постоянно, а управляющие воздействия в соответствии с получаемыми результатами должны регулярно корректироваться.

Приведенные выше положения являются достаточно традиционными (можно сослаться на множество работ, посвященных проблемам управления, в том числе в образовании, в которых авторы придерживаются аналогичного подхода [1, 2, 3, 4, 5, 6 и др.]) и в более подробном рассмотрении не нуждаются.

Однако до настоящего времени управление в образовании в довольно слабой степени соответствует приведенному подходу — основным инст-

рументом управления в образовании являются неформализованные механизмы принятия решений, опирающиеся на опыт и интуицию управленцев и привлекаемых ими экспертов, при существенно ограниченном применении объективизированной информации.

В ряде работ (в том числе и авторов) уже отмечалось отсутствие явно и конструктивно сформулированной цели развития системы образования [7, 8]. Это означает, в частности, что желаемое состояние, в которое необходимо перевести систему, или желаемое направление ее движения (в случае невозможности явного описания конечного состояния) определены недостаточно четко. В качестве примеров можно привести Федеральную программу развития образования, в которой были сформулированы 12 целей [9], направленных на «развитие системы образования в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности и в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества на основе провозглашенного Российской Федерацией приоритета образования», а также программу модернизации образования [10], в которой цели сформулированы в самом общем виде («Цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования»)².

Отсутствие целей, определенных в терминах измеримых показателей, ведет к невозможности позиционирования текущего состояния системы образования относительно этих целей, что, в свою очередь, не позволяет осуществлять деятельность, направленную на их достижение, т. е. управление образованием. Соответственно, остальные действия по управлению также должным образом не реализуются и не могут реализовываться.

Следует учесть, что образование, как и иные системы такой сложности, имеет источники саморазвития. Образование может менять свое состояние вне зависимости от наличия или отсутствия управленческого воздействия непосредственно на него. В результате этого образование может «само» перейти в новое состояние, которое может оказаться лучше существующего. Но в равной мере оно может оказаться и худшим. И главное, это положение может оказаться совсем не таким, какое ожидалось при проектировании и осуществлении управляющих воздействий. С точки зрения субъекта управления такое положение следует считать недопустимым, нужно как можно раньше оценивать текущее положение и последствия движения сис-

темы образования, формировать и реализовывать управляющие воздействия, которые переводят его на траектории, ведущие к необходимым и/или более приемлемым результатам.

Следует отметить еще одну специфическую особенность системы образования: в ней одновременно используется несколько контуров управления:

- директивный — характеризующийся прямой передачей управляющих воздействий объекту управления;

- регламентации — выражающийся в формировании совокупности ограничений на множество допустимых значений ряда существенных показателей деятельности объекта управления; контур регламентации используется для указания (установления) и контроля выполнения объектами управления условий, при которых их функционирование соответствует действующей нормативно-правовой базе;

- регулирования — формирования совокупности условий и(или) ограничений, при выполнении которых объект управления оказывается в преимущественном по отношению к другим объектам состоянии.

В последнем случае реализация управляющих (регулирующих) воздействий осуществляется через информационную среду. Иначе говоря, воздействие на объект управления осуществляется через предоставление ему информации о приоритетных для органа управления значениях параметров функционирования объекта управления, и при достижении объектом управления соответствующих значений параметров он получает определенные преимущества. Принципиальным является то, что недостижение указанных значений не влечет за собой каких-либо дополнительных воздействий со стороны органа управления.

Для развивающихся активных систем (в частности, образовательных) информационно-управляющие воздействия такого типа во многих случаях являются основным, а иногда и единственным средством «принуждения» объекта управления к выбору направления развития, соответствующего целям органов управления. Поскольку результативность подобных воздействий подтверждается многочисленными экспериментальными данными, можно сделать вывод, что управление развивающимися системами через целенаправленное формирование органом управления информационной среды действительно является механизмом управления, а именно механизмом регулирования дея-

тельности. Однако на этом, казалось бы, простом пути имеется ряд серьезных проблем.

Естественно спросить, а как же осуществляется управление образованием в настоящее время, если цели определены недостаточно четко, а последующие действия затруднены невозможностью позиционирования объекта управления? Практика показывает, что основным в управлении образованием является метод частных улучшений, совершенствования, «устранения имеющихся недостатков». В данном случае все эти обозначения рассматриваются как синонимы. Содержание этого метода основано на выделении наиболее важных (с точки зрения субъекта управления, а точнее — руководства органа управления образованием) недостатков, препятствующих улучшению положения в образовании (положение опять же оценивается субъектом управления, причем ни процедура такой оценки, ни даже подходы не определены). Наверное, это не худший вариант организации управления, применяемый давно, но, видимо, и не лучший, поскольку именно этот подход создал то положение в образовании, которое мы имеем в настоящее время и которое подвергается критическим оценкам. Кроме того, частные улучшения, как правило, не приводят к улучшению положения системы в целом, что, впрочем, ввиду отсутствия методологии такой оценки, как-то и не обсуждается.

Несмотря на широкое распространение метода частных улучшений, он не является единственным возможным. Международный опыт свидетельствует о том, что в разное время в организации управления образованием применялись различные модели [11]. Примером такой смены моделей может служить опыт США, где в 60–90-е гг. XX в. использовались, по меньшей мере, 8 моделей организации управления образованием, перенесенные, главным образом, из сферы военно-промышленного комплекса. К ним относятся:

- система планирования, программирования и бюджетирования (60–70-е гг.);
- управление по целям (1975–1980-е гг.);
- бюджетирование на нулевой основе (70-е гг.);
- стратегическое планирование (80-е гг.);
- измерение эффективности — бенчмаркинг (конец 70-х гг.);
- высшее образование как товар (90-е гг. — настоящее время);
- всеобщее управление качеством (80–90-е гг. — настоящее время);
- реинжиниринг бизнес-процессов (90-е гг.).

Обобщая характеристики этих моделей организации управления, можно отметить следующие общие для них положения:

— все они основаны на определении цели — стратегической, оперативной, или краткосрочной, т. е. отличающейся по времени или масштабам, но определенной, позволяющей сравнивать с ее параметрами текущее положение;

— все подходы предполагают разработку ряда вариантов достижения поставленной цели и выбор по тем или иным признакам наиболее подходящего варианта. В качестве признака рассматриваются различные характерные черты этих вариантов — затраты на осуществление, длительность, сложность и т. д. Следует отметить, что при выборе вариантов можно руководствоваться как отдельными характеристиками, так и их наборами (см., например [12]);

— все подходы предусматривают разработку и реализацию набора мероприятий для достижения поставленной цели, т. е. разработку и реализацию программ.

Рассматриваемые модели представляют собой в конечном счете разнообразные варианты реализации управления по целям. Вместе с тем наличие нескольких, хотя и подобных, но не тождественных подходов позволяет предположить, что для разных объектов управления или для разных целей более подходящими могут быть разные подходы, однако критериев выбора того или иного подхода для различных условий пока не разработано. Можно отметить, что некоторые из них в той или иной степени применяются в организации управления высших учебных заведений, но в масштабах всей системы образования они не применялись (за редким исключением).

В частности, еще в 1928 г. [13] перед высшим профессиональным образованием как отраслью народного хозяйства были поставлены конкретные цели на 5-летний период, отражающие общую направленность политики индустриализации страны и касающиеся развития масштабов деятельности:

- увеличить в два раза удельный вес инженерно-технического состава в крупной промышленности;
- начать организацию нескольких вузов нового типа (курсив документа. — Прим. авт.) с доведением срока обучения в них до 3–4 лет;
- расширить контингент и сеть техникумов с тем, чтобы к концу пятилетия соотношение между количеством инженеров и техников было не менее 2 : 3.

Это позволяет говорить о том, что в данный период в образовании, возможно, применялась модель управления по целям.

В дальнейшем конкретные цели постепенно заменялись общими установками, определяющими направления развития системы образования: повысить качество, улучшить содержание, укрепить связи с производством и т. п. В качестве целей формулировались направления движения системы, в рамках которых определение конкретных целей и направлений постепенно отдавалось «на откуп» самой системе образования.

Следует, правда, отметить, что специально этот вопрос авторами не исследовался, а вывод сделан на основе практического опыта работы в органах управления образованием и изучения документов, посвященных проблемам развития образования.

При осуществлении совершенствования управления необходимо иметь в виду ограниченность применения той или иной модели во времени. Управление, независимо от построения, носит временный характер и должно, соответственно, время от времени меняться. Момент изменения определяется:

- достижением поставленной цели или постановкой новых целей;
- изменением внешних условий функционирования объекта управления;
- отклонением от выбранной траектории развития на некоторую предельную (заранее установленную) величину;
- изменением состояния объекта сверх установленного уровня, если такового быть не должно, или отсутствием изменений состояния, если таковое должно было быть.

Два последних обстоятельства можно рассматривать как вариант «недостижения» поставленной цели в рамках существующей организации управления. При этом величина отклонения и время изменения состояния должны быть не только заранее установлены, но и известны системе управления. В этом смысле последнее изменение структуры управления образованием (соединение образования и науки в рамках одного министерства, выделение отраслевых ведомств — агентств и функциональных служб) можно с известной осторожностью отнести как раз к этому варианту.

Организация управления образованием, кроме проблемы постановки цели, требует также решения двух важных проблем: описания целевого и текущего состояний системы образования и

оценки «удаленности» текущего состояния относительно целевого. Разумеется, их решение следует понимать как разработку и регулярное применение методологии, т. е. способов, механизмов и процедур описания и оценки. Не будет слишком смелым утверждение, что в настоящее время какого-то сложившегося единого подхода в этом направлении нет. Чтобы в этом убедиться, достаточно посмотреть аналитические материалы по системе образования.

Кроме решения методологических проблем, необходимо соответствующее информационное обеспечение этой работы. В этом направлении положение, по крайней мере с точки зрения показателей, характеризующих экономические аспекты деятельности системы образования, несколько лучше. За последнее время выполнен ряд работ по мониторингу экономики образования, в которых апробированы различные методы сбора и анализа информации по системе образования, публикуются статистические данные о системе образования, разработаны предложения по совершенствованию форм государственного статистического наблюдения. На основе материалов исследований были сделаны интересные выводы о состоянии экономики образования [14, 15].

Следует отметить и начатые работы по мониторингу в рамках разработки общероссийской системы оценки качества образования. Однако к настоящему времени эти работы только разворачиваются и в основном находятся на стадии проектирования.

Организация управления образованием должна базироваться на исходной информации трех основных видов: собственно информации о состоянии системы образования, ее подсистем и элементов; описании состояния (текущего и будущего); оценке состояния. Не рассматривая приоритеты этих составляющих, можно сказать, что они равно необходимы, т. е. их наличие и функционирование является обязательным условием управления, что может быть проиллюстрировано в виде схемы (см. рис.).

В свою очередь, управление (с позиции субъекта, принимающего решения) является источником информации о принятых решениях, направленных на изменение состояния управляемого объекта. Эта информация также учитывается при прогнозировании развития системы образования и оценке ее состояния, а реальные последствия (или их отсутствие) фиксируются через систему мониторинга.

Мониторинг можно считать основным источником информации для системы управления образованием. Он должен быть реализован в виде системы, обеспечивающей решение следующих основных задач:

- сбор, первичная обработка, хранение и представление информации, характеризующей состояние системы образования и позволяющей оценивать и прогнозировать изменения этого состояния;

- формирование наглядного образа, представления о системе образования.

Кроме того, должны решаться и другие задачи частного характера, касающиеся характеристики отдельных сторон системы образования и ее подсистем.

Результатом мониторинга является информация в виде, удобном для оценки состояния и прогнозирования изменения состояния системы образования. Особенностью мониторинга является представление информации «на определенный момент времени» и, что называется, «*post factum*», т. е. по результатам произошедших событий (не обязательно по итогам некоторого временного периода). Мониторинг должен основываться на требованиях блоков оценки и прогнозирования состояния системы образования по составу, форме и срокам представления информации, а также на требованиях субъекта управления. Эти требования включают в себя:

- периодичность представления информации;
- систему показателей;
- сферу охвата (вся система образования, отдельные подсистемы, выборки и т. д.);
- требования к методологии сбора и обработки;
- формы представления, в том числе электронные, и др.

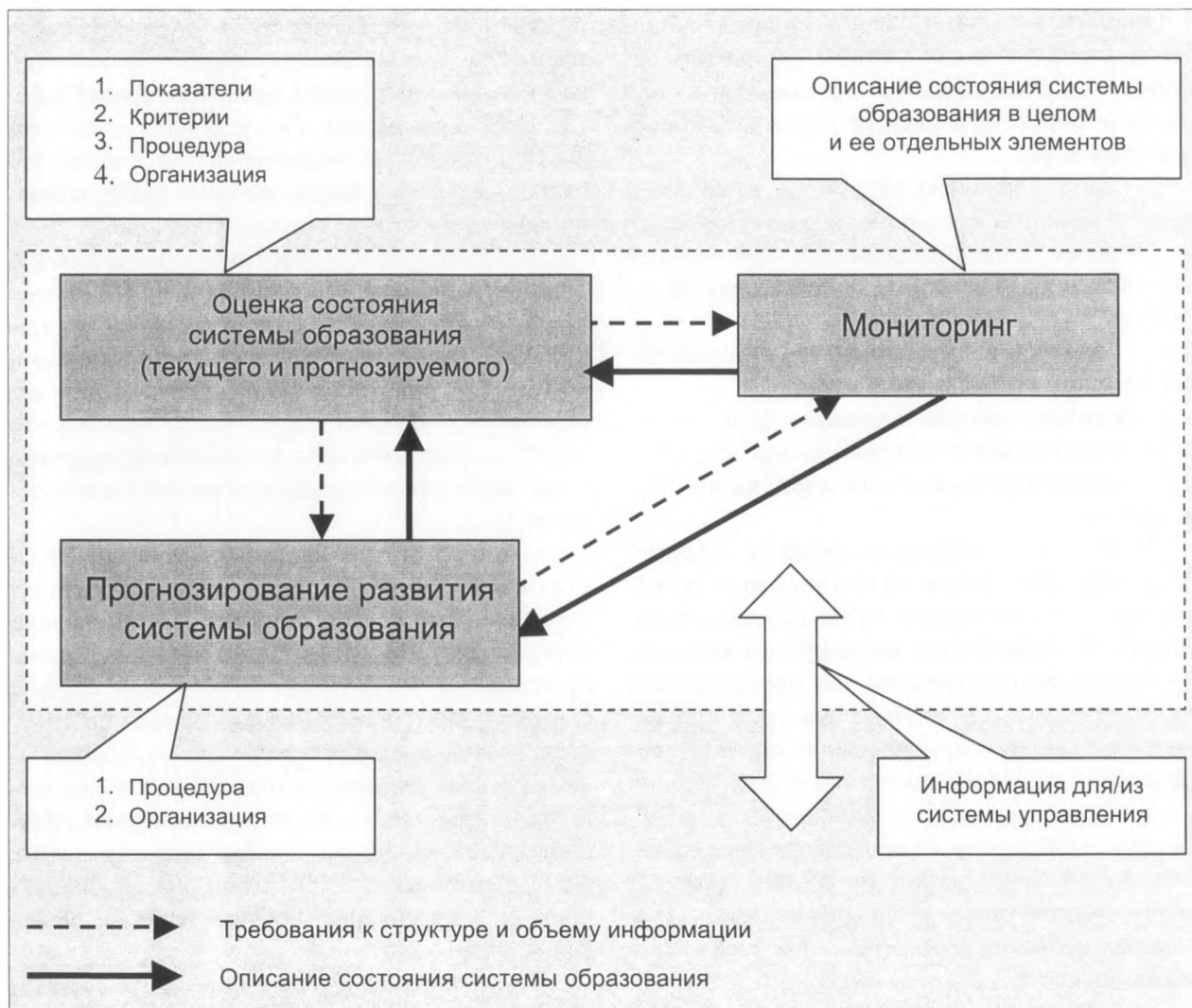
Существенным условием эффективности приведенной схемы является то, что система мониторинга должна быть единственным источником информации о состоянии системы образования. Тем самым обеспечивается информационное единство всего управления системой, достоверность информационного обеспечения и относительная полнота охвата³. Кроме того, следует подчеркнуть, что в рамках системы мониторинга не определяется (по крайней мере, самостоятельно), какая информация и в каком объеме должна собираться и круг процессов, которые необходимо отображать, — соответствующие требования поступают от других блоков.

Одновременно мониторинг определяет временные рамки проведения всех работ по подготовке исходной информации, поскольку другие работы должны выполняться по результатам мониторинга, т. е. с той же периодичностью, в те же сроки (со сдвигом на время проведения, соответственно, оценки и прогнозирования состояния).

В настоящее время мониторинг в образовании ограничен, по существу, государственным статистическим наблюдением, совершенствование которого является постоянной задачей, и только начавшимся развертыванием мониторинга экономики образования. Дальнейшее развитие мониторинга должно осуществляться в тесном взаимодействии с оценкой и прогнозированием состояния образования.

Оценка состояния системы образования представляет собой позиционирование обобщенных характеристик системы относительно шкалы (или набора шкал) измерения характеристик системы от «плохого» состояния до «хорошего». Оценка состояния системы образования должна производиться в двух аспектах: качественном (хорошо — плохо) и количественном (насколько хорошо или плохо). Кроме того, она должна позволять сравнивать состояния системы образования в разные моменты времени, с тем чтобы иметь возможность оценить «направление движения» и «пройденный путь».

В настоящее время оценка состояния системы образования в целом осуществляется на описательном уровне. В отдельных случаях, в зависимости от целей проводимых работ, сопоставляются значения количественных параметров (в динамике или по странам, например) и из этого сопоставления делаются выводы об улучшении или ухудшении состояния системы образования по данному параметру. Особенно часто такие выводы делаются на основании сопоставления данных о финансировании образования. Можно сказать, что такой подход характеризует лишь частичные (локальные) изменения, но отнюдь не состояние системы в целом. Косвенным подтверждением такой точки зрения является функционирование образования даже в самые сложные в части финансирования годы (1996–1999 гг.). Оценки динамики финансирования в этот период были самые пессимистические, однако образование продолжало работать. Можно только предполагать, за счет каких внутренних резервов это делалось, каковы могут быть системные последствия этого периода, когда и в каких формах они проявились или проявятся.



Подготовка исходной информации для системы управления образованием

Оценка состояния системы образования представляется очень важной и с двух следующих позиций. Определение фактического положения системы позволяет:

— оценить степень достижения некоторого ее «идеального» или желаемого состояния при условии, что таковое состояние сформулировано в тех же терминах или показателях, что и фактическое (текущее) состояние;

— определить направление и динамику изменения состояния («скорость движения») системы, если основная цель сформулирована в терминах процесса, т. е. «усилить», «повысить», «улучшить» и т. д.

Следует отметить, что именно в терминах процесса в настоящее время сформулированы в основных программных документах цели развития образования, да и не только образования⁴. При этом,

однако, отсутствуют подходы к количественной оценке степени реализации этих целей. Поэтому можно, конечно, заявлять о том, что доступность, качество и эффективность в системе образования повысились. А вот оценить величину этого повышения или даже просто наглядно его продемонстрировать, к сожалению, не удастся. Основная причина этого — отсутствие методологии оценки состояния системы образования.

Необходимость такой оценки обусловлена еще и следующими обстоятельствами. Оценивая состояние системы образования в двух и более точках, мы получаем возможность оценить:

— путь, пройденный системой образования за определенное время;

— динамику (скорость) изменения тех или иных параметров системы образования;

— эффективность использования ресурсов,

направляемых в систему образования, сопоставляя их с параметрами произошедших изменений;

— степень действенности управленческого воздействия на систему.

К сожалению, эти рассуждения не отвечают на вопрос о том, каким образом нужно проводить такую оценку. Разработанного подхода пока нет, хотя за последнее время были выполнены работы, связанные, например, с оценкой уровня развития системы образования для формирования бюджета развития [16] и содержащие предложения по проведению этой оценки. Такая работа требует решения ряда важных задач, в частности:

— определить измеримые (количественные и качественные) показатели, характеризующие состояние системы образования в целом, ее отдельных подсистем и отдельных элементов (при необходимости);

— определить обобщенные показатели, характеризующие абсолютный качественный уровень системы образования (хорошо — плохо, лучше — хуже и др.);

— разработать алгоритмы взаимосвязи наборов значений количественных показателей с показателями абсолютного качественного уровня;

— разработать подходы к интерпретации наборов показателей оценки состояния и т. д.

В случае успешного решения указанных задач будут получены еще и некоторые дополнительные результаты, имеющие важное значение для организации управления. В частности, определение показателей позволит уточнить задачи мониторинга и прогнозирования системы образования и образовательной статистики, а фиксированный набор показателей даст возможность вплотную подойти к формированию единого информационного фонда (базы данных) по системе образования в целом.

Разумеется, это требует времени, затрат труда научных коллективов и соответствующего финансирования.

Прогнозирование применительно к предложенной схеме рассматривается как определение (предположительное, с определенной вероятностью) возможных состояний системы образования в будущем. В настоящее время прогнозирование осуществляется в основном в следующих случаях:

— при определении контингентов учащихся различных уровней образования, особенно дошкольного и общего, имеющих статус общедоступных;

— при определении выпусков из учебных заведений различных уровней образования для вы-

явления контингента поступающих на обучение на следующий уровень образования;

— при определении потребности в средствах на образование, поскольку в основу расчета потребности положены контингенты учащихся;

— при формировании разного рода программ развития системы образования или ее подсистем.

Отличительная особенность прогнозирования в системе образования — отсутствие единой (общей) методологии и разработанных подходов. Следствием этого является низкая формализация прогнозных расчетов, высокий уровень качественной и оценочной (субъективизированной экспертной) составляющих, высокая трудоемкость прогнозов и длительный срок их разработки. В результате прогнозы носят в значительной степени частный характер, решают достаточно узкие иллюстративные задачи, осуществляются, в общем, нерегулярно, а их результаты слабо используются в процессе принятия решений, т. е. в системе управления образованием. Практически не получило развития моделирование состояния системы образования.

В предлагаемой схеме место прогнозирования определяется следующими обстоятельствами:

— прогнозирование как и оценка базируется на данных мониторинга образования;

— прогнозирование осуществляется в том же режиме, что и мониторинг (прогнозы разрабатываются по результатам мониторинга);

— прогнозирование не оценивает прогнозируемого состояния системы образования, а только выдает его варианты в том виде, который требуется для оценки;

— выходными параметрами прогнозирования является описание будущего состояния системы образования (в частности, в территориальном или уровневом разрезе) и условий его возникновения, критические параметры, от которых в наибольшей степени зависит возникновение будущего состояния, описание будущего состояния подсистем образования.

Для формирования блока прогнозирования необходимо решить задачи методологического и технологического характера, что также требует соответствующих затрат.

Предложенная схема может быть реализована двумя путями. Во-первых, созданием специализированных структурных подразделений в субъекте управления образованием. Этот вариант обладает рядом преимуществ, поскольку обеспечивает встраивание указанных блоков непосредственно в

систему управления образованием и обеспечивает взаимодействие разработчиков и потребителей исходной информации. Однако это является и отрицательной стороной, поскольку, как показывает практика, аппарат управления не ориентирован на решение методологических проблем и проведение исследовательской работы. В результате предложенная схема, скорее всего, реализована не будет.

Во-вторых, и это представляется более обоснованным, указанные виды деятельности могут быть реализованы научными организациями системы образования, обладающими достаточным научным потенциалом для разработки и реализации методологии мониторинга, прогнозирования и оценки состояния системы образования. Условием решения задач мониторинга, оценки состояния и прогнозирования образования является проведение научных исследований в указанных направлениях, причем со сроком реализации не менее 3–5 лет и с результатом — апробированной методологией, прошедшей опытную реализацию.

В качестве возможного варианта можно рассматривать разделение задач по уровням образования.

Положительными сторонами схемы являются:

- наличие исходной информации о состоянии системы образования как результат мониторинга;

- оценка состояния системы образования и его изменений вследствие принимаемых решений (или проектируемых изменений);

- наличие вариантов состояния системы образования в зависимости от принимаемых решений и других факторов;

- возможность обоснования потребности в ресурсах и/или принятия законодательных и нормативных актов в области образования и др.

Отрицательными сторонами схемы представляются следующие:

- необходимость выделения средств на проведение исследований и разработок с длительным сроком реализации (3–5 лет);

- необходимость принятия решений о методологии мониторинга, оценки и прогнозирования состояния образования (т. е. фиксирование подхода на некоторое время);

- возможное внесение изменений в систему управления образованием, в том числе в структуру аппарата управления;

- необходимость отработки регионального (а возможно и ведомственного) разреза проведения указанных работ.

Не сопоставляя более положительные и отрицательные последствия, хочется в заключение отметить, что представленная схема является не более чем предварительным предложением по одному из возможных вариантов изменения организации управления образованием. Авторы придерживаются той точки зрения, что без осуществления указанных видов деятельности говорить об управлении образованием не приходится.

Для начала реализации схемы можно инициировать проведение в 2006–2007 гг. комплексного исследования по теме «Оценка состояния системы образования в Российской Федерации».

Примечания

¹ Количественные характеристики могут выступать в роли элементов, на основании которых определяются интегральные показатели, однако сами по себе они не несут содержательного смысла и не могут использоваться как достаточные для оценивания деятельности системы и ее подсистем.

² Сформулированные цели можно рассматривать скорее как некие ценности, определяющие не столько «куда должна двигаться система», сколько «как она должна функционировать после достижения нового состояния».

³ При организации сбора информации в режиме мониторинга необходимо исключить варианты сбора информации неизвестно о чем, данных, потребность в которых носит случайный или спонтанный характер.

⁴ Справедливости ради следует отметить известную целевую установку увеличения в 2 раза ВВП, сформулированную в послании Президента Российской Федерации все-таки в терминах результата.

Литература

1. Васильев Ю. С., Глухов В. В., Федоров М. П., Федотов А. В. Экономика и организация управления вузом: Учебник / Под ред. В. В. Глухова. СПб., 1999. 448 с. (Сер. Учебники для вузов. Спец. лит.)
2. Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент: Учебник: 3-е изд. М., 1998. 528 с.
3. Мэскон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. М., 1997. 704 с.
4. Перегудов Ф. Системная деятельность и образование // Alma Mater: Вестн. высш. шк. 1990. № 1. С. 9–15.
5. Перегудов Л. В., Саидов М. Х. Менеджмент и экономика высшего образования. Ташкент, 2001. 252 с.
6. Тихонов А. Н., Абрамешин А. Е., Воронина Т. П. и др. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты / Под ред. А. Н. Тихонова. М., 1998. 256 с.
7. Беляков С. А., Куклин В. Ж. Системные аспекты образовательной политики и управления образованием // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3. С. 10–23.
8. Воронин А. А. Экономика высшего образования в новых условиях хозяйствования. М., 1999. 324 с.
9. Об утверждении Федеральной программы развития образования: Федеральный закон Российской Федерации от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ.

10. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.

11. Беляков В. С., Беляков С. А. Возможности использования различных моделей совершенствования управления образовательным процессом в высшем учебном заведении // Вестн. Костром. гос. ун-та. Сер. Экон. науки: Экономика образования. 2005. № 2.

12. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем: Пер. с англ. М., 1991. 224 с.

13. Об улучшении подготовки новых специалистов: Резолюция пленума ЦК ВКП(б) от 12 июля 1928 г. // Директи-

вы ВКП(б) и постановления советского Правительства о народном образовании за 1917–1947 гг.: Прил. к журн. «Советская педагогика» за 1947 г. М.; Л., 1947.

14. Мониторинг экономики образования: Информ. бюл. М., 2003–2005.

15. Образование в Российской Федерации: Стат. ежегодник. М., 2005. 376 с.

16. Разработка конкурсных механизмов реализации бюджета развития образования и их нормативно-методического обеспечения с учетом специфики различных уровней образования: Итоговый отчет по проекту / Гос. образоват. учреждение «Учебный центр подготовки руководителей» Мин-ва образования РФ. Пушкин, 2002.

